

YENİDEN KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU: YEREL YÖNETİMLER ALANINDAKİ BİLANÇO

Can Umut ÇİNER*

Özet

Bu makale, Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu’ndan (KYTK) günümüze kadar geçen sürede devletin rekonpozisyonunu yerel yönetimler üzerinden irdelemeyi amaçlamaktadır. Söz konusu rekonpozisyon süreci, sırasıyla, il belediyelerinin yakınındaki küçük belediye ve köylerin kapatılması, belediyelerin köyleştirilmesi ve metropolleşme politikalarından oluşmaktadır. Makalede, ayrıca yerel yönetimlerin geniş bir biçimde yetkilendirilmesi, ihale sistemi ve taşeronluğun yaygınlaştırılması ve bazı yetkilerin merkezileşmesi olmak üzere yerel yönetimler alanına ilişkin bazı saptamalar yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi reformu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yerel yönetimler, yeniden yapılanma, rekonpozisyon.

PUBLIC ADMINISTRATION BASIC LAW REVISITED: BALANCE SHEET IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENTS

Abstract:

This article aims to analyze the recomposition of the Turkish state through the local administrations from the law on Fundamental Principles and Restructuring of Public Administration until today. The process of recomposition consists of the policy to close down small municipalities and villages that are located near city municipalities, the policy of converting municipalities to villages and metropolisation. In addition, some determinations have been made on the reality of

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6852-9662>

local administrations, including the empowerment of local administrations, dissemination of the private delivery of municipal services, and centralization of some competencies in public administration.

Key Words: Public administration reform, the law on Fundamental Principles and Restructuring of Public Administration, local administrations, restructuration, re-composition.

Giriş

Türkiye’de kamu yönetimi alanında üzerinde en çok üretim yapılan konu başlığının reform ya da değişme olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu konudaki yayınların bir kısmının reform sürecinin gazete yazısı biçiminde ideolojik/politik tarafgirlikle özetlenmesinden, yasa/yönetmelik vb. hukuki metin incelemesinden, uluslararası antlaşma/metin yükümlülüklerinin anlatısı biçiminde tekrarlanmasından oluştuğu söylenebilir. Bu da okuyucuya, incelendiği varsayılan reformun yeni ya da heyecan verici olmayan bir çalışma alanı olduğunu düşündürtebilmektedir.

Reform konusunun daha özenli bir biçimde ele alınması gerektiği varsayımından hareketle, söz konusu çalışma alanı üzerine bazı saptamalar yapılabilir. Yönetimde meydana gelen bir reformun ya da yeniliğin peşi sıra kaleme alınan ve yeterli derecede araştırılmadan yapılan akademik çalışmaların kolaycı ve aşırı yorumları beraberinde getirdiği iddia edilebilir. Türkiye’nin karmaşık yönetim yapısını alan araştırması yapmadan ve bürokrasiden veri almadan analiz etmek gerçekçi değildir. Bu şekilde yapılan çalışmaların genel sorunu, yönetsel gerçekliği bütünü içinde değerlendirememesidir. Bu nedenle, söz konusu çalışmalar, hem akademide hem de bürokraside kendine karşılık bulamamaktadır. Zaten, az gelişmiş bir ülke söz konusu olduğunda, yönetime dair yapılan/yapılacak her şey reform ve kalkınma bağlamında değerlendirilebilir. Burada göz ardı edilmemesi gereken nokta, neyin reform olup olmadığının ülkelerin kendi iç dinamikleri ile belirlenmesi gerekliliğidir. Eğer iç dinamikler ile belirlenen sorunlara karşılık gelen ihtiyaçlar ve çözüm önerileri olmazsa, ülkelerin az gelişmişlik derecesine göre sömürgecilikten teknik yardıma, politika transferinden işbirliği anlaşmalarına kadar geniş bir reform uygulama alanı ortaya çıkar. Bu yüzden, reform bağlamında ele alınan konunun mutlaka uluslararası ekonomi politik ve tarihsel karşılaştırmalı bir perspektiften değerlendirilmesi gerekir. Ancak böyle olduğunda, her hangi bir reformun nasıl oluşturulduğundan reformun taraftarlarına/karşıtlarına, reformların uygulanma sürecinden değerlendirilmesine kadar geçen aşamalar daha kolay anlaşılabilir.

Az gelişmiş ülkelerdeki yönetsel reform tartışmasının devamlılığı ve sürekliliği (Tutum, 1994: 119), Avaner'e göre (2009) reformun bağımlılık yaratan yapısından kaynaklanmaktadır. Bu şekilde, sürekli yeni bir siyasal ve yönetsel gündem oluşturulmakta ve söz konusu gündemin arkasından ona yetişmeye çalışan ve kendini sürekli tekrarlayan bir alanyazın ortaya çıkmaktadır.¹ Aksine gelişmiş ülkelerdeki reform tartışmalarına bakıldığında, belki de bu ülkelerin yönetim kültürleri buna uygun olduğundandır, belirli bir reformun uygulanmasını yıllar içinde sürekli izleyen ve olumlu/olumsuz yönlerini karşılıklı çözümleyen bir yöntem izlendiği görülecektir.

Türkiye'nin dışa bağımlı kapitalist gelişme sergileyen bir ülke olduğu göz önünde bulundurulduğunda, sık aralıklarla reform adı altında ve liberalleşme politikaları aracılığıyla 1980'li yıllardan itibaren devlet yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bu liberalleşme süreci, deregülasyon ve özelleştirme uygulamaları ile ilerletilmiştir. Uluslararası kuruluşlar, dış belirlenimle ya da politika transferiyle sürüp giden bu süreçteki temel aktörler olmuşlardır. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği (AB)², uzmanlık alanları çerçevesinde adeta kendi aralarında bir işbölümüyle hareket ederek, ulus devletlerin politika alanlarını dönüştürmüşlerdir. Az gelişmiş ülkeler, bağımlılık ilişkileri oranınca bu kuruluşların etkisi altında kalmaktadır.

Devletlerin ekonomik alanda başlayan dönüşümleri, Dünya Bankası'nın ve Uluslararası Para Fonu'nun kullandığı terimlerle yapısal reformların gerçekleştirilmesi, kamu sektörü reformu ve iyi yönetişimin tesis edilmesi, AB terimiyle ise idari kapasitenin geliştirilmesi şeklinde sürdürüldü. Bu başlıklar altında ülkelere dayatılan reformlar, somut olarak uluslararası örgütlerin politika belgelerinde genellikle kamu reformu ya da kamu yönetiminin modernizasyonu olarak tanımlanmakta, bunlardan ilki daha uzun soluklu bir dönüşüme, ikincisi ise belirli ve sınırlı alanlardaki değişime işaret etmektedir. Ancak bu terim farklılığında, ister sınırlı ister bir bütün halinde olsun, dönüşen özne kısa ya da uzun vadede devlettir.

Türkiye'de devlet yapısının köklü ölçüde dönüşümü, şimdiye kadar, dört süntun üzerine inşa edilmiştir. Bunlardan ilki, 1990'lı yılların ortalarında başlatılan

¹ Güler (2004a), bu ve benzeri sorunları aşmak için, kamu yönetiminde değişimin nasıl çalışılabileceğine ilişkin bir çalışma notu yayınlamıştı.

² İlerleme Raporlarında, AB bölgesel gelişme politikaları kapsamında yerel yönetimlere değinilmektedir. 2000'li yılların ortalarında yer alan raporlarda, yerel yönetimler ile ilgili yasalar, bazı açılardan eleştirilse de, genel anlamda memnuniyetle karşılanmaktadır. İlerleme raporları, genellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yerel yönetişimin desteklenmesini olumlu bulmaktadır. 2000'li yılların sonunda, Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkilerin de gerilemesiyle, yerel yönetimlerde yönetişim ilkelerinin yaşama geçirilememiş olması eleştirilmektedir. Söz konusu eleştirel tavrın daha sonraki raporlara da yansdığı söylenebilir. (Keleş ve Mengi, 2017).

kamu mali yönetimi reformu,³ ikincisi 2000'li yılların başındaki yerel yönetimler reformu, üçüncüsü kamu yönetimi reformudur.⁴ Son olarak da hükümet sistemi reformu gerçekleşmiştir. Hükümet sisteminde yaşanan dönüşüm çerçevesindeki uyum yasaları çalışmaları bu makale kaleme alınırken devam etmektedir.

Fiili olarak bu dört alanın yanı sıra, özellikle son dönemde adli, askeri ve akademik yönetimde de köklü bir dönüşüm sürecine girilmiştir.⁵ Bu üç alanda başlanan değişim süreci, basından takip edildiği kadarıyla, kısa vadede personel yönetiminde de yaşanacaktır.

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara geldikten hemen sonra, Türkiye'deki yeniden yapılanmanın en önemli parçasını oluşturan kamu yönetimi reformu çalışmalarını başlatma cesareti gösterdi. Bu çalışmalar, kamu mali yönetimi reformu üzerine inşa edildi. Hızla yürütülen reform çalışmaları kendine bürokratik, siyasal ve sivil toplum çevrelerinden taraftar bulurken, öte yandan toplumsal muhalefet ile de karşılaştı. Çeşitli düzeylerde sivil toplum örgütleri ve sendikalar bu sürece karşı çıkarken, muhalefetin akademi ayağında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından yayınlanan tartışma metinleri öncü oldu (AÜSBF, 2003a; AÜSBF, 2003b). Yükselen tepkiler, kapsamlı reform paketinin bir bütün halinde gerçekleşmesinin zorluğunu iktidara gösterdi. Bunun üzerine de iktidar partisi söz konusu reform paketi içinde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri parçalara ayırarak yasalaştırma stratejisini seçti ve uyguladı.

Zaten, 59. Hükümet programında kamu yönetimi reformu başlığı altında bir yerel yönetimler ve personel yönetimi reformunun yapılacağı açıkça ifade edilmişti. Bu kapsamda, 24 Haziran - 15 Temmuz 2004 tarihleri arasında sırasıyla

³ Kamu yönetimi çalışanlarının çözümlemeye yetersiz kaldığı ve aslında devletin dönüşümünün temelini oluşturan sütunlardan biri burasıdır. Dış dinamik etkisini, özellikle Dünya Bankası'nın Kamu Mali Yönetim Projesi Kredisi (1995), Ekonomik Reform Kredisi (2000), Belediye Hizmetleri Projesi (2005), İstanbul Belediye Altyapısı Projesi (2007), Tapu ve Kadastro Modernizasyonu Projesi (2008 ve 2015), Belediye Hizmetleri – Mali Boyut (2010), Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulama Destek Projesi (2015), Sürdürülebilir Kentler (2016) vb. gibi araçlar ayrıntılarıyla irdelendiğinde açıkça görmek mümkündür. Ayrıca, Türkiye ile Dünya Bankası arasındaki, PFPSAL (Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan - PFPSAL 1, 2001; PFPSAL 2, 2002; PFPSAL 3, 2004) ve PPDL (Programmatic Public Sector Development Policy Loan - PPDL 1, 2006; PPDL 2, 2008) olarak bilinen yapısal uyarlama anlaşmalarına da başvurulmalıdır (World Bank, 2017).

⁴ Kuşkusuz, kamu yönetimi reformu ile yerel yönetimler reformu birbirinden ayrılmaz. Burada reformların tarihselliğine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca KYTK genel gerekçesinde reformun en önemli parçası olarak yerel yönetimler yasalarının çıkartılmasından söz edilmiştir. (KYTK Genel Gerekçe, 2003: 90).

⁵ Tutum (1994: 5), geniş ve dar anlamda olmak üzere iki tür kamu yönetimi reformu tanımlamaktadır. Geniş anlamda reform, devletin tüm faaliyetlerini içermektedir. Dar anlamda ise, kamu yönetimi yürütme ile ilgili olup, silahlı kuvvetler ve yargı dışarıda bırakılır. Benzer bir şekilde Güler de (2010), kamu yönetimi perspektifine adli, akademik ve askeri alanların da dahil edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; 5215 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM’de kabul edildi. Bunlardan Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışındakiler Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye geri gönderildi, ilk iki yasa bu çerçevede gözden geçirildi ve çeşitli değişikliklere uğrayarak 2005 yılında Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu kabul edildi. 5227 sayılı yasa ise toplumsal muhalefet yüzünden bir daha TBMM gündemine gelmedi, ancak yasanın felsefesi belirli bazı alanlarda yaşama geçirildi.

Parçalara ayrılan yerel yönetimler reformu, yıllar içerisinde Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), Kalkınma Ajansları Kanunu (5449, 2006)⁶, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008) ile İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) ile sürdürüldü. Bu süreçte 2011⁷ ve 2016 yıllarında çıkartılan nitelikleri ve bağlamları birbirlerinden son derece farklı olan bir dizi kanun hükmünde kararname de reformun önemli parçalarını oluşturdu. Söz konusu tüm bu yasalar, yetkilerin ve görevlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeniden bölüşülmesi amacıyla yapıldı.

Bu makale, 2003 yılında başlatılan kamu yönetimi reformunun yerel yönetimler ayağını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Makale, öncelikle bazı kavramsal ve tarihsel notlar düşerek başlayacak, daha sonra yerel yönetimler alanındaki reformları belirli politika alanları olarak tanımlayacaktır. Böylelikle, yerel yönetimler alanındaki değişim sırasıyla izlenebilir bir bütün halinde okuyucuya sunulacaktır. Yeniden yapılandırma bütünü, rekonpozisyon adı altında ele alınacaktır. Kuşkusuz böylesi bir inceleme her bir yerel yönetim birimi açısından ayrıntılı bir biçimde çözümlemeyi ve irdelemeyi gerektirir. Ancak makalenin sınırları nedeniyle söz konusu değişim ayrıntılı bir biçimde ele alınamayacaktır. Çalışmada son olarak, Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’dan (KYTK) günümüze kadar yerel yönetimler alanında gerçekleşenlere ilişkin yerel yönetimlerin geniş bir biçimde yetkilendirilmesi, ihale sistemi ve taşeronluğun yaygınlaştırılması ile bazı yetkilerin merkezileşmesi gibi çeşitli saptamalara yer verilmiştir.

⁶ Kalkınma ajanslarını da bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Çünkü KYTK felsefesinde, sadece yerelleşme değil, aynı zamanda bölgeselleşme de bulunmaktadır.

⁷ Bunlar, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu’na dayanılarak çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerdir (632’den 666 sayılı KHK da dâhil olmak üzere tüm KHK’lar).

Kavramsal Not

Devletin dönüşümünü tarif etmek için kullanılan kavram seti zengindir. Bu çerçevede, kamu yönetiminin ve örgütlerinin özüne ilişkin bir dönüşüm ele alınacaksa, form (biçim) ve kompozisyon (oluşturma) terimlerinden türetilenler tartışmayı zenginleştirmek için bir araç olarak kullanılabilir. Formdan türetilenlere bakıldığında, biçimi iyileştirmek, düzeltmek anlamında kullanılan reform dışında, biçimi boz(ul)mak anlamında kullanılan *deform(asyon)* ve biçimi dönüştürmek anlamındaki *transform(asyon)* yönetimdeki dönüşümün çeşitli evrelerini tanımlayabilir.

Nitekim yönetimde değişme ya da reform, yeniden biçimlendirmeden/şekillendirmeden farklı bir bağlamda anlaşılmalıdır. Reform, yönetime ait mevcut olan kuralların değişimini anlatan bütün ölçüleri anlatmaktadır. Daha açık ifadeyle, bir kural/hukuki metin değişikliğinin sonucu olarak ortaya çıkan değişimi anlatır reform. Bu nedenle, bir idari reformdan söz etmek mümkün olmayıp, birden fazla reformdan söz edilebilir. Gündelik yaşamda, kamu örgütlerinin oluşturulmasından, kaldırılmasından ya da değiştirilmesinden, kamu yönetimi sisteminin bütününe etkileyen reformlardan (sözelimi kamu personel yönetimi reformu) söz edilmektedir (Lanza, 1968: 9-11).

Bütün reformlar, var olan yönetimi iyileştirmeyi ya da yönetimin toplumun ihtiyaçlarına karşılık gelen yeniliklere uyumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır. Reform, değer ve pozitif anlam yüklü bir kavram olarak, yapının ve işleyişin belirli bir noktadan başka bir noktaya evirildiğini kabul etmektedir/ varsaymaktadır. Ancak ilgili alanyazından da bilindiği gibi her reform olumlu bir şekilde değerlendirilemez. Bazen deforme etmek ya da bozmak için de reform yapılır. Daha ileri bir yorumla, yapı sökümü (deconstruction) için de reform yapılabilir. Yapı sökümü, postmodern düşüncenin öncüsü olan Derrida tarafından ortaya atılan ve sanatta, mimaride, edebiyatta düşünceyi zenginleştiren sonuçları olabilen, ancak yönetimde somut olarak nereye oturduğu nadiren ele alınan bir konudur. Bu çabanın temsilcilerinden biri olan Farmer (1997), Derrida'nın yapı sökümünü kamu yönetimine yönetim karşıtlığı (anti-administration) olarak aktarmaktadır. İster, yönetim karşıtlığı olsun, ister yapı sökümü, reformun bazen var olan mekanizmaya, bünyeye iyi gelmediği ve onu hasta ettiği bir gerçektir. Kimi zaman reform bu türden daha sonra ortaya çıkabilecek sorunlar yaratan bir virüs olarak nitelendirilebilir.

Form benzeri, bir başka terim de kompozisyonudur (composition). Ayrı parçaları bir araya getirmek suretiyle bir bütün oluşturma işine kompozisyon, bu sürecin yeniden gerçekleştirilmesine ise rekompozisyon (*recomposition*) adı verilmektedir. Edebi eser, müzik bestesi, mimari tasarım gibi belirli konularda bir araya getirme sanatı olarak tanımlanabilecek kompozisyon, yönetim bağlamında oluşum, bileşim olarak daha çok oluşturma aşamasına, yani modern yönetimin

kurulmasına göndermede bulunmaktadır. Rekompozisyon da bu türden bir yenisinden oluşumu dikkate alan bir değişime karşılık gelmektedir. Pontier (2016) Fransa'daki ölçek reformlarını temel aldığı çalışmasında Fransa'daki bölgesel ve yerel yönetimlerdeki dönüşümü, reform yerine rekompozisyon kavramı ile açıklamaktadır. Pontier'e göre (2016: 15-16) yönetimde reform, o yere, toprağa, kademeye ilişkin belirli bir değişimi, dönüşümü anlatırken; rekompozisyon bütünü göstererek, reforma ek olarak yapının dönüşümüne etki eden, sözgelimi yerelleşme, bölgeselleşme, metropolleşme gibi, kamu politikalarını da incelemektedir. Bu yönüyle, daha kapsayıcı ve açıklayıcı bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Alanyazında rekompozisyon adı altında devletin dönüşümünün irdelendiği, başka yayınlar da vardır. Bunlardan Wright ve Casesse (1996) ile Le Gales ve Vezinat (2014)'nın çalışmaları öne çıkmaktadır.

Tarihsel Not

Türkiye'de yerel yönetimlerdeki dönüşümü anlamak için rekompozisyon açıklayıcı bir kavram olarak düşünülebilir. Tüm kamu yönetimindeki bu dönüşüm, yeniden oluşturma/yapılandırma ya da rekompozisyon adı altında incelenebilir. Günümüzdeki durumu incelemeye geçmeden önce, Türkiye'de yerel yönetim rekompozisyonu sürecinin tarihselliği vurgulanmalıdır. Nitekim önceden beri dile getirilen, birbirinden kopuk, birbirleriyle çelişen ve mikro ya da makro ölçekte politika önerileri bulunmaktadır. Bunlar, ilçe yerel yönetimi kurulması önerisi, bakanlıkların taşra teşkilatlarının (il ve ilçe) yerel yönetimlere devredilmesi önerisi, tüm köylerin belediyeleştirilmesi önerisi, belediye başkanlarının iki turlu seçimle işbaşına gelmeleri önerisi, büyükşehirlerde semt belediyelerinin kurulması önerisi, mahalle muhtarlıklarının kaldırılması ya da işlevsel hale getirilmesi önerisi, il özel idarelerinin kaldırılması önerisi olarak sıralanabilir (Tutum, 1994).

Özellikle, 12 Eylül 1980 askeri darbesinden hemen sonra yerel yönetimler alanında önemli bir değişim söz konusu olmuştur. Bunlardan en önemlileri, Milli Güvenlik Kurulu kararıyla büyükşehirlerin çevresindeki belediyelerin ve köylerin büyükşehirlere bağlanması, 1981 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2380 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun çıkarılmasıdır. 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar planlama yetkisi belediyelere verilerek Bakanlık onayı kaldırılmıştır. O dönemin siyasal ikliminde, Turgut Özal bu gelişmeleri yerel yönetimleri güçlendirme biçiminde ifade etmiştir.

1990'lı yılların ortalarından itibaren ise parçalı önerilerden çok, yerel yönetimler konusunda bütün olarak bazı tasarı ya da taslaklar gündeme getirilmiştir. Özellikle, devlet dışı aktörlerin hazırladığı çeşitli reform girişimlerini Yaylı (2004: 4) bitmeyen senfoni olarak adlandırmaktadır. Yaylı'ya göre (2004: 4), söz

konusu önerilerin ortak özelliği, Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin merkezi-yetçilik ve vesayetten kurtarılarak demokratikleştirilmesi gerekliliğini vurgulamalarıdır. Bu taslaklar, devletin rolünü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünü yeniden tanımlamaktadır.⁸ Bu doğrultuda, araştırdığımız kadarıyla, 1990'lı yılların ortalarından itibaren Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi konusunda kamuoyunun gündemine getirilen taslak ve tasarılar şunlardır:

- Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1996)
- Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları (1997)
- Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (1998)
- Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, (1999)
- Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağı (2000) (Alada, 2001).

Reformun Siyaseti ve Getirmek İstedığı Yönetim Anlayışı

2000'li yıllara gelindiğinde yerel yönetimleri yeniden yapılandırma arayışı, 2003 yılının Nisan ayında kamuoyunun gündemine gelen KYTK bağlamında devam etmiştir. Söz konusu reformun en önemli özelliği, Türkiye Cumhuriyeti Devletini dönüştürme iddiasıdır. Bu da reformu tasarlayanlardan biri olarak kamuoyunda bilinen, Prof. Dr. Ömer Dinçer'e göre⁹, ancak zihniyet değişimi ile gerçekleşebilir. Yeniden yapılanmanın olmazsa olmazları sırasıyla, zihniyet değişimi, stratejik tasarım ve örgütsel tasarımdır. Dinçer'e göre (2003: 1), zihniyet değişimi olmadan, yani "rönesans olmadan reform olmaz." Daha açık bir ifadeyle, zihniyet değişimi olmadan merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devredilerek sorunların çözülemeyeceğini ifade etmektedir. Yapılması gerekenin uzun vadeli ve bütünü kapsayan bir kamu yönetimi reformu olduğunu belirten Dinçer (2003: 3),

⁸ Bu makalenin konusu olmamakla birlikte, bunların formülasyonunda ya da arka planında doğrudan etkili olan diğer raporlara göndermede bulunmak gerektiği açıktır. Özellikle, 1980'li ve 1990'lı yıllarda Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) dışında resmi rapor bulunmamaktadır. Çeşitli devlet dışı aktörlerin (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Türkiye Sosyal Siyasal ve Ekonomik Araştırmalar Vakfı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), özellikle de sermaye kesimini temsil eden örgütlerin (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği: 1992, 1995, 1997; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği: 1996) yerel yönetimlerle ilgili raporlar ve çalışmalar hazırladığı not edilmelidir (Not: Raporlar doğrudan kullanılmadığı için kaynakçada gösterilmemiştir. Raporlara internette erişilebilir.)

⁹ KYTK serüvenini, Dinçer (2015) ayrıntılı bir biçimde ele almıştır.

öncelikli olanın yerel yönetimler reformu değil, merkezi yönetim reformu olduğunu belirtmiştir.

Devletin dönüştürülmesi, yetkilerini yerel yönetimlere devretmeyi reddeden merkezi yönetimin ve siyaset karşısında güçlü bürokrasinin zihniyetinin değiştirilmesinden geçtiği düşünülmektedir. Bu dönüşüm, kamu yönetiminde somut olarak demokratikleşmenin, yerelleşmenin ve sivilleşmenin gerçekleştirilmesi ile sağlanabileceğine inanılmaktadır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Acil Eylem Planında önemle üzerinde durduğu yerel yönetimlerin dönüştürülmesi kapsamında yerelleşmeye yapılan vurgu merkeziyetçilikten uzak, merkezi yönetimin bazı yetki ve görevlerin yerel yönetimlere devredildiği bir yapıyı vurgulanmaktadır (AK PARTİ, 2002: 59). Parti programında, “devletin temel fonksiyonları olan iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri dışında kalan tüm hizmet alanlarından icracı sıfatıyla çekilmesi, düzenleyici ve denetleyici işlevleri üstlenmesi gerektiği” belirtilmiştir (AK PARTİ, 2002: 60).

Sonuç olarak, iktidar açısından reform siyasetinin temel motifi yerel yönetimlerin ön plana çıkartılmasıdır. Belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesi; yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlara göre uyumu; yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlendirilmesi; yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlerinin katılımı gibi politikalar bunun araçları olarak kullanılmak üzere öne çıkartılmıştır. Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) sözü konusu politikaları desteklemek için dayanak olarak gösterilmektedir. I. Erdoğan Hükümeti'nin (14.03.2003-29.08.2007) programında da merkeziyetçilikten kurtulması için katılımcılık ve demokrasi çerçevesinde yerel yönetimler reformuna ağırlık verilmesine tekrar vurgu yapılmıştır.

“... Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir... İl idareleri yeniden yapılandırılarak; Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, valiliklere ve il özel idarelerine devredilecektir. Yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır.” (TBMM, 2003).

Türkiye'nin liberalizasyon süreci ile parti programında ortaya konulan hedefler ve daha sonraki uygulamalar birlikte değerlendirildiğinde, devletin geçirmekte olduğu değişim, yeni kamu işletmeciliği (New Public Management) yaklaşımı ile iyi yönetim ilkelerinin (Good Governance) Türkiye'nin yönetim yapısına uyumlaştırılması çabalarının sonucudur. Neoliberal, devletçi modeli, devletin “modern” dünyanın gereklerine uyamadığı bunun sonucu olarak kalkınamayacağı, bürokrasinin de bu yüzden yetersiz kalacağı varsayımı ile eleştirilmektedir (Batley ve Larbi, 2004: 3). Neoliberal doğrultuda ve uluslararası kuru-

luşların etkisinde reform süreçlerini sürdüren az gelişmiş ülkeler, özellikle İngiltere, Yeni Zelanda, Kanada ve ABD gibi ülkelerin kamu yönetimlerini küçültme ve piyasalaştırma stratejilerini izler hale gelmiştir. Bu nedenle Türkiye’deki reform çabaları, sadece bize özgü değildir.

Bizatihi Dünya Bankası yetkilileri, Yeni Zelanda örneğiyle özdeşleşen uyum reformlarının gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmasının ancak bu ülkelerde gelişmiş bir piyasa ekonomisi, iç ve dış kontrol mekanizması kurulması gibi bir dizi unsurla birlikte gerçekleşebileceğini belirtmektedirler (Schick, 1998). Zaten karşılaştırmalı örnekler temelinde bakıldığında da, işletmecilik unsurlarının kamu yönetimine etkisi genellikle piyasa mekanizmasına uyumu oranında başarılı olmuştur. Her ne kadar az gelişmiş ülkeler benzer uyum süreçlerine sokulmuş olsa da, yeni kamu işletmeciliğinin somut tek bir reform yerine reformlar seti önerdiği göz önünde tutulduğunda her ülkenin reformları kabullenmesi ya da reformlara direnci farklılaşmaktadır. Direnç söz konusu olduğunda, bürokrasinin rolü öne çıkmaktadır. Bu noktada neoliberal devletin, siyasetçinin bürokrasiye üstün olduğu varsayımını hatırlamak gerekir. Dolayısıyla neoliberalizm, bürokratik direncin mekanizmasını da daha baştan çözmeyi amaçlamaktadır (King, 1996: 54).

Liberalizasyon reformları kapsamında hazırlanmış olan KYTK Türkiye’de o dönemde içerisinde bulunulan ekonomik durum ve bürokratik vesayetın yarattığı hoşnutsuzluk ile meşrulaştırılmaya çalışıldı. Meşrulaştırma çabaları kapsamında, KYTK’nın Genel Gerekçesinde Türkiye’nin yönetimine dair sorunlar ayrıntılı bir biçimde gündeme getirildi. Söz konusu sorunlar daha öncede vurgulandığı gibi “merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uygunsuz görev dağılımı, idari vesayet, örgütlenme ve personel sorunları, yönetime katılma sorunları ve merkeze aşırı bağımlılık”tır (KYTK Genel Gerekçe, 2003: 79). Ayrıca genel gerekçe, yönetim yapısının sorunlarının gerek çözümü gerek meşrulaştırılması için yeni yönetim tekniklerinin artık Türkiye’nin yönetim yapısına da uygulanması gerektiğini ileri sürmektedir. Daha açık bir ifadeyle, reform siyasetinin entelektüel kaynağını “küreselleşme ve bilgi toplumunun ihtiyaçlarına karşılık veren yeni yönetim anlayışı ve uygulamaları” oluşturmaktadır (KYTK Genel Gerekçe, 2003: 68). Genel gerekçeye göndermeyle yeni yönetim anlayışının unsurları şunlardır:

- “Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır,
- Hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır,
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır,
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır,
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır,
- Mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yanadır,
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir,
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmaları oluşturur,
- Hesap verebilirliği artırır,
- Herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır,

- Her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışır.” (KYTK Genel Gereğe, 2003: 71).

KTYK'nın hemen amaç maddesinde yeni yönetim anlayışının söz konusu unsurları açıkça ifade edilmiştir. İlgili maddede, yönetim ilkeleri sayılmış, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde yeni yönetim anlayışına vurgu yapılmıştır (m.1; m.5b). Güler (2004b: 9-11) KYTK'nın, üç temel alanda değişimi beraberinde getireceğini iddia etmiştir: Devlet örgütlenmesinde idarenin bütünlüğünden yerellik anlayışına geçiş (1); kamu hizmetlerinin piyasalaştırılarak sosyal devlet niteliğinin ortadan kaldırılması (2) ve kamu karar alma mekanizmalarının yönetim mekanizması temelinde özel sektöre terk edilmesi (3).

Yerel yönetimler açısından KYTK'nın en önemli özelliği, merkezi yönetimin görev, yetki ve yürüteceği hizmetler (m.6, 7) ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını (m.8) net bir biçimde tanımlamasıdır. Bunun yanı sıra, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki de sade bir biçimde açıklanmıştır (m.9). Bu netlik, Türkiye'nin yönetim yapısı açısından merkezi yönetimin yerel yönetimler lehine geri plana itilmeye çalışıldığını göstermektedir.

KYTK'nın yerel yönetimleri ilgilendiren diğer maddelerine bakıldığında ise bunlardan en dikkat çeken, halk denetçisinin düzenlenmesidir (m. 42). Halk denetçisi, gerçek ve tüzel kişiler ile yerel yönetimler (bağlı kuruluşları ile idareler tarafından kurulan birlik ve işletmeler) arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için ortaya atılmıştır. Türkiye'de ombudsmanlık sisteminin, yerelleşme politikalarının ivme kazanması nedeniyle halk denetçisi adı altında öncelikle yerel yönetimlerde oluşturulması düşünülmüştür.

Her ne kadar KYTK yürürlüğe girememiş olsa da getirmek istediği yönetimdeki değişim anlayışı ve ruhu, daha sonrasında çıkartılan düzenleyici işlemlerle büyük ölçüde gerçekleşmiştir. Böylece bugünden baktığımızda, Güler'in KYTK için yaptığı piyasalaşmayı derinleştireceği ile yönetim anlayışını ve mekanizmalarını beraberinde getireceği iddiaları somutlaşmıştır. Ancak, Güler'in Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 29 numaralı tavsiye kararına dayanarak yaptığı, idarenin bütünlüğünden subsidiarite anlayışına geçileceği şeklindeki yorum henüz gerçekleşmemiştir. Güler'in söz konusu yorumu yaparken dayandığı ilgili tavsiye kararında, AYYÖŞ kapsamında yerel ve bölgesel özerklik ile subsidiarite ilkeleri çerçevesince Anayasanın 127. Maddesinin değiştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bu tavsiye kararını tek başına değerlendirerek kamu yönetimi reformu için bir öngöründe bulunmak yeterli değildir.¹⁰ Kaldı ki, KYTK'da açıkça “kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü esastır” (m.5a) belirtilmiştir. Bize göre, Güler'in subsidiarite anlayışından kastettiği, büyük ölçüde federal devlete geçiştir. Bir diğer deyişle, KYTK'yı üniter bir

¹⁰ Bkz. Recommendation 29 (1997) on the state of local and regional democracy in Turkey, <https://rm.coe.int/168071a74a>

devleti federal devlete dönüştürme çabası olarak yorumlamaktadır. Bu bakımdan değerlendirildiğinde kuşkusuz, subsidiarite ilkesi içinde ulus devletin aşındırılması bağlamında hem yerel yönetimlerin hem de ulus üstü yönetimlerin güçlendirilmesi anlamı bulunmaktadır. Ayrıca, AB ve üye devlet arasındaki ilişki gibi yasama yetkilerinin federal ve federe olmak üzere ayrıştığı federal devletler için bu ilke hukuki olarak daha anlamlıdır (Monjal, 2017: 986). Nitekim belki de bu yüzden subsidiarite ilkesi, Birleşik Krallığın, bütün AB antlaşmalarında federalizm terimi yerine önerdiği ilkelere biridir (Jones, 2008: 71, 73; Çiner, 2018b).

Daha ayrıntılı bir biçimde bakıldığında, idarenin bütünlüğünün terk edilip yerine subsidiarite ilkesinin inşa edileceği yargısını tartışmak gerekir. Subsidiarite ilkesi, iki yönlü bir vurgu ile her zaman yerelleşme anlamına gelmeyip, kimi zaman merkezileşme anlamına da gelebilir. Üniter devletten federal devlete dönüşüm bağlamında bakıldığında, kesin bir biçimde idarenin bütünlüğünün ortadan kaldırılacağı iddiası yerine idarenin daha parçalı bir görüntüye kavuşacağı, özerk yapıların güçlendirileceği gibi savlar bize daha kabul edilebilir gelmektedir.

Son olarak, idarenin bütünlüğü ile subsidiarite ilkesinin karşılıklı değerlendirmesinin yanı sıra, hem 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde belediye hizmetlerinin, hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. Maddesinde il özel idaresi hizmetlerinin “vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle” sunulacağına hükme bağlandığının da altını çizmek gerekir. Belediye Kanununun ilgili madde gerekçesinde, AYYÖŞ’e yapılan göndermeden yasa koyucunun subsidiarite ilkesini kastettiği anlaşılmaktadır.¹¹ İlkenin belediye dünyasındaki uygulamasına bu madde açısından yakından bakmak yerinde olacaktır.

Bu şekilde, çeşitli anlamlara gelebilecek kavramlar, reformun öznesi olabilmektedir. Bu özneler, siyasal yelpazede farklı tarafların ideolojik duruşları çerçevesinde yorumlanacak ve anlam kazanacaktır.¹² Reform konusunda elbette, farklı siyasal aktörlerin benzer pozisyon aldığı ender örnekler de yok değildir.¹³

¹¹ Gerekçedeki bu açıktan gönderme olmasaydı, burada kastedilenin yakınlık ilkesi (proximité) olduğu iddia edilebilirdi. Çoğu zaman, yakınlık ile subsidiarite ilkeleri birbirlerine karıştırılmaktadır. Çünkü subsidiarite ilkesi içinde, yakınlık anlamı vardır, ancak subsidiarite ilkesi daha çok AB Hukuku bağlamında ele alınırken, yakınlık ilkesi sözgelimi Fransa’da yerel yönetimler hukuku bağlamında dikkate alınmaktadır. Her ne kadar 1982 yılından itibaren Fransa’da yerelleşme reformları ile birlikte değişmeye başlasa da yakınlık, Fransız devriminin hemen sonrası dönemden başlayarak devletin vatandaşa erişimi anlamında sosyolojik ve siyasal olarak merkezden yönetim ile yerinden yönetimin temel hedefidir (Kada, 2017: 863-864).

¹² Nitekim 6360 sayılı yasanın TBMM süreci incelendiğinde, subsidiarite ilkesinin iki farklı yorumunun iktidar ve muhalefet tarafından kullanıldığı görülecektir.

¹³ 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun buna verilebilecek en güzel örneklerden biridir.

Adım Adım Rekompozisyon¹⁴

Makalenin bu kısmı, KYTK'dan günümüze kadar yerel yönetimler alanında gerçekleşenleri, makro bir anlayış çerçevesinde birbirini izleyen kamu politikaları olarak özetleyecektir. Ancak unutulmamalıdır ki, her siyasal ve toplumsal mücadele gibi, her rekompozisyon süreci de kendi içinde çelişkilidir. Bu nedenle karşımızda, hedefi belirli olsa da, o hedefe her zaman ileri adımlarla gitmek yerine, gelgitli şekilde ilerleyen bir süreç söz konusudur. Daha önce değinilen KYTK'nın öngördüğü ve ortaya koyduğu hedefler çerçevesinde, Türkiye'de kamu yönetimi yerine kamu işletmeciliği anlayışının getirilmeye ve derinleştirilmeye çalışıldığı açıktır.

Bu anlayışla yapılan düzenlemelerin amacı özellikle belediyelerin ölçeğini büyütme suretiyle onları temel yönetim aktörü haline getirmektir. İktidar partisi, iktidara gelir gelmez, 2003 yılında, küçük yerel yönetimlerin mali açıdan etkin olmadığı, imar ve plan sorunları yarattığı gerekçesiyle ilk defa küçük yerel yönetim birimlerinin tamamen kapatılması politikasını uygulamaya koymak istemişti. Bu amacını o dönemde gerçekleştirememiş olsa da, daha sonra büyükşehir yönetimi reformuyla birlikte bu yönde adımlar atmıştır. Bu adımlarla birlikte, yerel yönetimlerin parçalı bir yapıdan bütünlümcü bir yapıya doğru evrilmesi de sağlandı.

Rekompozisyon sürecinin temel unsurlarını yerel ölçeği etkileyen kamu politikaları olarak incelemek mümkündür. Bu çerçevede ilk olarak, büyükşehir olmayan illerde, il belediyelerinin yakınındaki küçük ölçekli yerel yönetimlerin kapatılması politikası, ardından büyükşehir olmayan illerde nüfus ölçütünü temel alan bir yasa ile liste halinde belediyelerin köyleştirilmesi politikası ve son olarak da metropolleşme politikası karşımıza çıkmaktadır.

İl Belediyelerinin Yakınındaki Küçük Belediye ve Köylerin Kapatılması Politikası

Belediyelerin yakınındaki küçük belediye ve köylerin kapatılması politikasına ilişkin olan ilk reform politikası girişimi Denizli'de başlatıldı. Denizli'nin seçilme nedeni, orta büyüklükte bir kent olarak, büyüyen ekonomik ve ticari yapısı, post-fordist üretim ilişkileri ve bunun mekâna yansımaları dolayısıyla var olan sınırlarını aşan bir büyüme sergilemiş olmasıdır. 2003 yılında TBMM'ye gelen 5026 sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanunla, Denizli Belediyesi sınırları çevresinde yer alan 22 belediye ve 25 köyün Denizli İl Belediyesi'ne mahalle olarak bağlanması öngörülmüştür. Ancak bu

¹⁴ Makalenin bu bölümünde, yazarın yayımlanacak şu çalışmasından yararlanılmıştır. (Çiner, 2018b).

yasa, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kamu hizmetlerinin yürütülmesinde çeşitli aksaklıklar olabileceği ve yerel seçimleri etkileyebileceği gerekçesiyle yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir (Çınar vd., 2009: 65-71, Zengin, 2014b). İktidar partisi, çeşitli siyasi gerekçelerle, bu yasa tasarısında ısrarcı olmamıştır.

İktidarın bu tavrının arkasında, yerel yönetimler ile ilgili konuları parçalara bölerek yasalaştırma stratejisi yatmaktadır. Bu stratejinin ilk adımı, 2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Bu kanun ile iktidar, Denizli'de başlatmak istediği süreci genele yaymıştır. Yasanın "Birleşme ve Katılma" başlıklı 8. maddesi, küçük belediyeler ile köylerin birleşme ve katılma konularını düzenlemektedir. Burada gönüllülük ekseninde bir birleştirme ve katılma düzenlenmiştir. Buna ek olarak yasanın "Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi" başlıklı 11. Maddesi uyarınca yapılan sınır değişiklikleri her ilde uygulanmamış olup, müşterek kararname aracılığıyla farklı illerde hayata geçirilmiştir.¹⁵ Bu maddeye göre, imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin gerekliliği durumunda meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına beş kilometreden daha yakın duruma gelen belediye ve köyler, ilgili daha büyük belediyenin sınırları içine katılmaları düzenlenmiştir (Zengin, 2014b; Çınar vd.,2013).

Belediyelerin Köyleştirilmesi Politikası

İkinci temel politika olarak, belediyelerin köyleştirilmesinden söz etmek gerekir. 2003 yılında gündeme getirilen 5025 sayılı Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanunda, liste usulü ile nüfusu 2.000'nin altına düştüğü gerekçesiyle belediyelerin köylere dönüştürülerek kapatılması düşünülmüştü. Öncelikle, bu yasanın da diğer 5019 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile 5026 sayılı yasalar gibi kanunlaşmadığını not etmek gerekir.

O tarihte gerçekleştirilemeyen belediyelerin kapatılmasına yönelik politikarlardan vazgeçilmemiştir. 2008 yılında çıkartılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile belediyeler kapatılmıştır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten

¹⁵ Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca sınır değişikliği yapılan il ve ilçeler şunlardır: Balıkesir, Denizli, Kütahya, Kırıkkale, Aksaray (2006); Antalya'nın Serik İlçesi (2007), Malatya, Aksaray, Düzce, Denizli, Bursa'nın İnegöl İlçesi, Kahramanmaraş, Kütahya, Bolu, Karabük (2008), Aydın, Antalya'nın Alanya İlçesi (2009), Kütahya, Trabzon (2010), Kahramanmaraş (2011), Niğde (2012) (Çınar vd., 2013: 148-151).

sonra yapılan ilk yerel seçimlerle birlikte, büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak ilçe belediyelerine katılmaları hükme bağlanmıştır (Zengin, 2016).

Ayrıca, yasada nüfusu 2.000'nin altında olduğu tespit edilen 862 belde belediyesinin, köye dönüştürülerek kapatılması hüküm altına alınmış olsa da Cumhuriyet Halk Partisi'nin Anayasa Mahkemesi'ne başvurusu sonucunda mahkeme, anılan belediyelerin kapatılmaktan kurtulmasının yolunu açmıştır. İçişleri Bakanlığı, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu arasında geçen hukuki süreç sonucunda dava açma süresi içinde iptal davası açan 836 belediye, köye dönüştürülmemiş, seçimlere belediye olarak girmiştir (Çınar vd., 2009: 113-137). Özetle, 5025 sayılı yasa yürürlüğe girmemiş, 5747 sayılı yasanın da tam anlamıyla uygulanamamış olması nedeniyle iktidarın küçük belediyeleri kapatma girişimi gerçekleşmemiştir.

Ancak hedefinden vazgeçmeyen iktidar partisi, 2012 yılında çıkarttığı 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir sayısı artırılarak ve büyükşehir olan illerde ilçe belediyeleri dışındaki tüm diğer yerel yönetim birimlerini kapatarak amacına ulaşmıştır. Bu politikanın büyükşehir olan illerdeki sonuçlarına metropolleşme başlığında değinilecektir.

Metropolleşme

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kentler, yönetsel ve siyasal sınırlarını aşan bir gelişme, büyüme göstermektedir. Türkiye'de bir yandan, kapitalizmin gelişmesi ile birlikte kentlerin ekonomik olarak küreselleşmenin dinamiklerine entegre olma süreçleri de devam etmektedir. Diğer yandan, kentlerin çeperindeki kırsal alanların kentsel alanlara dönüştürülmesi ve özellikle eski kent merkezlerinin kentsel dönüşüme uğratılması gibi politikalar uygulanmaktadır. Bu kapsamda kentlerin ölçeğinin büyütülmesi söz konusu olmakta ve karşımıza farklı bağlamlarda büyük kent oluşturma süreçleri olarak tanımlanabilecek metropolleşme süreci/politikası çıkmaktadır.

Türkiye'deki metropolleşme süreci, yürürlüğe girmeyen 5019 sayılı yasa ile gündeme gelse de aslen büyükşehir belediyelerinin yerel yönetim sisteminin en önemli aktörleri haline getirildiği 5216 sayılı yasa ile başlatıldı. Söz konusu yasanın en önemli özelliklerinden biri Geçici 2. maddesiyle getirilen ve alanyazında pergel düzenlemesi olarak bilinen, sınır genişletme politikasıdır. Pergel düzenlemesine göre, nüfusları doğrultusunda büyükşehir belediyelerinin sınırları belirli

yarıçapta daireler çizilerek genişletilmiş¹⁶, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları ise il sınırlarına eşitlenmiştir. (Çınar vd., 2009; Zengin, 2014a; Zengin, 2016). Böylelikle, büyükşehirlerde sınırların genişletilmesi o yıllarda Türkiye'nin içinde bulunduğu yerelleşme süreci ile doğru orantılıdır. Metropolleşme süreci yerelleşme politikaları ile başlatılmış olsa da, neredeyse tüm siyasal aktörlerin kentsel rant konusundaki uzlaşmaları ile devam etmiştir.

2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı yasa ile on dört il belediyesi de büyükşehir belediyesi yapılarak, büyükşehirlerin sayısı otuza çıkartılmıştır. Artık pergel uygulaması son bulmuş, tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişletilmiş, benzer bir biçimde büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Otuz büyükşehir belediyesinde, il özel idareleri kaldırılmış, kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı tüzel kişiliği olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.480 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüştürülmüştür. Ayrıca, belediyelerin köyleştirilmesi politikası da 6360 sayılı yasa ile devam ettirilmiş, nüfusu 2.000'in altında olan 559 belediye, köye dönüştürülmüştür (Zengin, 2016).

Türkiye'de mevcut metropolleşme dinamiğinin özünde ekonomik ve toplumsal gereklerin yanında siyasal bazı nedenler de aranmalıdır. Yasanın çıkarıldığı dönemdeki demokratikleşme ve Kürt açılımı gibi politikalar ile birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'nin yönetim yapısında bir dönüşüm talebi olduğu açıktır. Kürt sorununun çözümü için etnisite, dil ve kültür vb. temelli bir bölge yerel yönetimi kurmaktan kaçınan ancak dönüşüm taleplerini de karşılayan siyasal olarak daha nötr bir yerel yönetim yapısı olarak büyükşehir sisteminin yaygınlaştırılmasının ve güçlendirilmesinin düşünüldüğü iddia edilebilir (Çiner, 2014). Demokratikleşme adı altında yapıldığı dile getirilen metropolleşme ile ekonomik ve siyasal güç büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye meclisi üzerinde yoğunlaştırılarak, devasa bir alanın kontrolü bu güce devredilmiştir. Büyükşehir belediye meclisinin yapısı göz önünde bulundurulduğunda temsildeki adaletsizlik de demokratikleşmenin ve yerelleşmenin zıddı bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği gibi, belediyelerde nüfusa göre meclis üye sayısı belirlenmektedir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda gösterilen nüfus aralıklarına karşılık gelen meclis üye sayıları göz önünde bulundurulduğunda, nüfusu az olan belediyelerin diğerlerine göre üstünlük sağladığı bilinmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu temelinde bakıldığında zaten var olan temsilde adalet sorununun bu düzenleme ile birlikte daha da arttığı söylenebilir.

¹⁶ Diğer büyükşehir belediyelerinden nüfusu 1.000.000'a kadar olanların sınırları 20 km, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanlar 30 km, nüfusu 2.000.000'un üzerinde olanlar ise 50 km genişletilmiştir.

Metropolleşmenin Türkiye'nin yönetiminin gidişatına koşturucu olarak hangi bağlamda ele alınabileceği, sürecin başından beri önemli bir tartışma konusu olmuştur. Yasanın yönetim yapısında oluşturabileceği sonuçlara ilişkin alanyazında, bütünşehirden, alansal yönetime, bölgeselleşmeden federalizme kadar farklı görüşler ortaya atılmıştır (Arıkboğa, 2013). Sonuçta, yerel ölçekte bir tür yoğunlaşma (concentration) olduğu açıktır. Bu yüzden de, doğal olarak, merkezileşme penceresinden ele alınmaktadır (Arıkboğa, 2013; Övgün, 2016).¹⁷ Ancak bu merkezileşme, Ankara'ya doğru değil, metropol özelliği göstermeden tanımlanmış olan metropolün, daha doğrusu alanın/bölgenin merkezine doğrudur. Böyle değerlendirildiğinde, bu süreç bölgesel ölçekte bir yoğunlaşma ya da bölgeselleşme (regionalisation) olarak da tanımlanabilir.

Bu çalışmanın yapıldığı sırada, büyükşehir belediyeleri ile ilgili yeniden düzenleme tartışmaları ve yeni büyükşehirlerin oluşturulması süreci halen devam etmektedir.

Diğer Saptamalar

KYTK'dan itibaren, yerel yönetimler alanında üst üste konulan politikalara geriye doğru bakıldığında, siyasal öncelikler temelinde yükselen etkinlik, hizmet sunum yöntemlerinde kalite gibi gerekçeleri de öne süren bir yaklaşımla yerel yönetimlerin ölçekleri değiştirilmiştir. Özellikle 6360 sayılı yasa, Osmanlı Devleti'nden devralınan yönetsel miras bağlamında Türkiye'nin yaşadığı en köklü dönüşümü temsil etmektedir. Söz konusu yasa sonucunda, Türkiye'de il özel idaresi ve köysüz büyükşehirler ortaya çıkmıştır. Bu da idarenin iki farklı kademelemeye sahip olduğu bir yönetsel düzeni, bir diğer ifadeyle büyükşehirli ve büyükşehirsiz iller olmak üzere ikili/parçalı bir ayrımı ortaya çıkarmıştır.

Zaten Türkiye'de il özel idareleri ve küçük belediyeler kapasitelerinin sınırlılığından dolayı etkili olmadıklarından gerek iç gerek dış aktörler tarafından sıklıkla eleştirilmekteydi. Yönetsel açıdan bakıldığında hizmet sunmada yetersiz kalan belediyelerin kapatılması yerinde olmakla birlikte, İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehirlerde, büyükşehir sınırları ile il sınırlarının çakıştırılması temsil ya da demokrasi açısından önemli kısıtlar yaratmaktadır. Güçlü başkan modeli üzerine kurulu olan büyükşehir belediyeleri, özellikle genişletilen sınırlarıyla birlikte halkın temsil imkânını daraltmıştır. Ayrıca, sınırları genişletilen belediyelerin hizmet üretme konusunda yeterli hizmet/kaynak dengesine sahip olmadıkları da açıktır. Bu da doğal olarak, belediyelerin kendi imkânları ile hizmetleri görmelerinin mümkün olmaması gerçeğinden hareketle esnekliğin ve her türlü özel

¹⁷ Merkezileşme ve yerelleşme konusuna dünyadan ve Türkiye'den örnekler için bkz. (Göymen ve Sazak, 2014).

sektör sözleşme düzeninin belediye hizmetlerinin gördürülmesinde temel ilke haline gelmesine yol açmıştır. Daha açık bir ifadeyle, büyükşehirler, ihale ve taşeron yöntemlerine mecbur bırakılmışlardır (Çiner, 2016).

Sonuçta, adım adım ilerleyen bu reform politikaları, özellikle büyükşehir belediyeleri temelinde köklü bir dönüşümü ortaya çıkarmıştır. Bu durum, Türkiye'nin yönetim yapısının rekonpozisyonu olarak değerlendirilmelidir. Bu kapsamda sırasıyla işlenen reformların Türkiye'ye getirdiği yönetsel düzene dair diğer bazı saptamalar yapılması yerinde olacaktır.

Yerel Yönetimlerin Geniş Bir Biçimde Yetkilendirilmesi

Adım adım gerçekleşen, kimi zaman artımcı, çoğu zaman gel gitli ve çelişkili sürecin sonunda, kamu yönetimi reformu felsefesi yaşama geçmiş, çıkartılan yasalarla özellikle yerleşme süreci başlatılmıştır. Bu kapsamda belediyelerin yetkileri, görevleri ve kaynakları nispi olarak güçlendirilmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı yasa ile il özel idarelerinin ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar artırılmıştır. İlgili tablodan, 2002-2016 yıllarındaki dönüşüm rahatlıkla izlenebilir.

Tablo 1. Yerel Yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamından Aldıkları Paylar (2002-2016)¹⁸

(Bin TL)	İller Bankası Toplamı	Belediyeler Payı	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	İl Özel İdareleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Bel. Toplamı	Toplam
2002	3.272.491	2.757.717		514.774		1.474.180	4.746.671
2003	3.726.180	3.051.572		674.608		1.635.029	5.361.209
2004	5.446.994	4.590.163		856.831		2.493.528	7.940.522
2005	6.333.455	5.337.167		996.288		3.806.396	10.139.851
2006	6.849.160	5.771.765		1.077.395		4.057.033	10.906.193
2007	8.364.071	7.048.375		1.315.696		4.921.307	13.285.378
2008	10.167.844	8.568.409		1.599.435		5.840.259	16.008.103
2009	11.188.110		4.905.556	1.979.435	4.303.119	6.130.478	17.318.588
2010	13.686.425		3.158.406	1.052.802	9.475.217	7.302.537	20.988.962
2011	16.497.595		3.807.137	1.269.046	11.421.412	8.613.324	25.110.919
2012	18.120.754		4.181.712	1.393.904	12.545.137	9.929.272	28.050.026
2013	21.200.997		4.892.538	1.630.846	14.677.613	11.574.128	32.775.125
2014	22.912.411		5.287.479	1.762.493	15.862.438	16.518.060	39.430.471
2015	26.507.107		6.117.025	2.039.008	18.351.074	20.057.996	46.565.103
2016	29.497.086		6.807.021	2.269.007	20.421.058	22.532.230	52.029.316

¹⁸ (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2017).

Güçlü bir devlet geleneğine sahip Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeli bir ilişki bulunmaktadır. Net olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkiler tanımlanmamış olsa da, yasa koyucu belediyenin görev alanını tanımladığı mahalli müşterek ihtiyaç kavramını oldukça geniş tuttuğundan neredeyse her şeyi belediyelerin görev alanına bırakmış gibi durmaktadır.

1580 sayılı Mülga Belediye Kanununun 15. maddesinde belediyelerin görevleri sayılmış, sıralanmış ve sınırlandırılmıştır. Daha sonra, 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde yer alan düzenlemede bu sınırlamaların kaldırılması tercih edilmiştir. Ancak, “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” hükmüne açılan davada Anayasa Mahkemesi ilgili maddeyi Anayasa’ya aykırı bulma gerekçesinde, üniter devletlerde kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi yönetimin genel görevli, yerel yönetimlerin ise özel görevli olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi, özel görevli olarak tanımladığı yerel yönetimlerin görevlerinin somut ve belirgin bir biçimde düzenlenmesini gerekli gördüğünden söz konusu maddeyi 2007 yılında iptal etmiştir (E.2005/95, K. 2007/5). Anılan hüküm yasadan çıkartılmış olsa da zaten belediyeler açısından belirlenen görevler oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu da belediyelerin geniş bir biçimde yetkilendirildiği sonucunu ortaya çıkmıştır (Gündüz, 2014).

Kanunun yanı sıra yerel yönetimlere yapılan yetki devrinde, 2005 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Hakkında Yönetmeliği’ne¹⁹ değinmek gerekir. Bu yönetmelikle, daha önceden merkezi yönetime ait pek çok ruhsat yetkisi yerel yönetimlere devredilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetiminde genel yetki yerel yönetimlere bırakılmış ve mülki idare yerel yönetimler karşısında zayıflatılmıştır. Mülki idare amirlerine yalnızca, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerindeki illegal faaliyetler ile alkol ve tütün tüketimine yönelik bazı konularda yetkiler bırakılmıştır (Can, 2015).

Uygulamada belediyeler, kendilerine verilen zorunlu görevleri yerine getirmekte, kendi görev alanına girmekle birlikte yapmaya zorunlu tutulmadığı görevleri ise kendilerine verilen takdir yetkisi alanında siyasal önceliklerine göre değerlendirerek yapıp/yapmamaya karar vermektedir. Takdir yetkisinin dışında, belediyelerin kapasite ya da çeşitli gerekçelerle de yerine getiremeyeceği ya da görevi dışında gördüğü diğer hizmetleri merkezi yönetim tamamlamaktadır. Ancak, büyükşehir belediyeleri açısından bakıldığında daha karmaşık bir durumla karşılaşmaktadır. Çünkü büyükşehir belediyelerinin, kanununda verilen yetkilerle fiili olarak neredeyse her şeyi yapabilecek duruma getirildiği iddia edilebilir.

¹⁹ RG: 10.08.2005, 25902.

Sözgelimi, Türkiye’de bir büyükşehir belediyesi, “büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek...” maddesinde verilen yetkisi çerçevesinde taksileri bir gecede kaldırarak, yerine dünyada esnek ve yenilikçi taşımacılık örneği olarak bilinen *uber* ile sembolize edilen yeni uygulamaları hayata geçirebilir.

İhale Sistemi ve Taşeronluğun Yaygınlaştırılması

Son otuz yılın en tartışmalı konusu olan kamu hizmetlerinin özel sektör aktörlerine gördürülüp gördürülmemesidir. Türkiye’nin 1980’li yıllardan itibaren girdiği dönüşüm sonucunda, özelleştirme ve yeni kamu işletmeciliği akımlarının etkisiyle özel sektör kamu hizmetlerinin sunumunda bir aktör haline getirilmiştir. Kamu hizmeti özel sektöre niteliği ve şartları farklı sözleşme türleriyle devredilmektedir. Bu süreç, ihale ve taşeronlaştırma gibi yöntemlerin yanı sıra, sadece klasik özel sektör unsurlarının dışında çeşitli aktörlerin de yer aldığı bir düzene doğru evrilmektedir. Bunun sonucunda, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki çeşitli yönetim uygulamalarında ortaya çıkan, gönüllü (*non-profit*) grupların kamu hizmetlerinin görülmesinde yeni aktörler olarak bu alanı doldurmaya başladığı gözlenmektedir (Gonzalez III ve Kemp, 2016).

Kamu hizmetlerinin hem özel sektöre hem de devlet dışı diğer aktörlere gördürebilmesi konusu, KYTK’nın 11. maddesinde etkinlik ve verimlilik gibi gerekçeler öne sürülerek düzenlenmiştir. Nitekim 5393 sayılı yasanın 67. maddesinde açıkça, hizmetlerin özel sektöre gördürülebileceği hükme bağlanmış, böylelikle bu durum yerel yönetimlerin en önemli gerçeği haline getirilmiştir. Uygulamadan saptadığımız kadarıyla, ihale ve taşeronlaştırma hizmetlerin gördürülmesinde belediyelerin kullandığı birincil araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyelerinde hemen her türlü hizmetin bu yöntemlerle yürütüldüğü açıktır. Etkinlik ve verimlilik adına ortaya atılan bu uygulamalar, yakın ve orta vadede su ve kanalizasyon idareleri gibi sermaye açısından karlı alanlara da sıçrayarak vatandaşların daha pahalıya hizmet almaları sonucunu doğurabilir.

Hâlihazırda belediyelerin hangi hizmetleri piyasalaştırdığı verisine Kamu İhale Kurumu’nun Elektronik Kamu Alımları Platformu’ndan (EKAP) ulaşmak mümkündür.

Bazı Yetkilerin Merkezileşmesi

Yetki bakımından güçlendirilen yerel yönetimler, özellikle 2011 yılından itibaren, bazı konularda yerini merkezi yönetime bırakmaya başlamıştır. Bunun en çarpıcı örneği, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yapı kullanma izin belgesinden işyeri ruhsatlarına, stratejik plandan çevre planlarına kadar önemli görevleri bünyesinde bir araya getirmesidir. Bu bakımdan, Bakanlığın Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün ve Altyapı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün değişen görevlerine bakmak yerinde olacaktır (Gündüzöz, 2014).²⁰ Yönetimde, buna benzer örnekler çoğaltılabilir.

Ayrıca, 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Ancak, İçişleri Bakanlığı'nın tüzel kişiliğe sahip olmayan YİKOB'larda ödeneklerin geciktiği ve bunun da ihale süreçlerinin işletilememesi sonucunu doğurduğu ve yerel kalkınma için gerekli işbirliği imkânlarını geliştiremeyen atıl bir yapının ortaya çıktığına dair saptamaları sonucunda 2016 yılında çıkartılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile YİKOB'lara tüzel kişilik verilmiştir. Bu durum YİKOB'ları ilk bakışta ve kolaycı bir yorumla merkezleşmenin aracı olarak gösterse de, İçişleri Bakanlığı'nın saptamalarından anlaşılacağı üzere aslında uygulamada bazı karşılaşılan sorunların çözülmesi amacıyla bu yola başvurulduğu açıktır. Böylelikle tüzel kişiliğe sahip olan YİKOB'lar sözleşme ve protokol imzalayabilmekte, dolayısıyla kendinden beklenenleri yerine getirebilmektedir.

YİKOB'ların tüzel kişiliğe kavuşmasının ardında uygulamadan gelen sorunların yanı sıra güncel siyasal gelişmelerin de payı vardır. Örneğin, son dönemde Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşanan terör olayları ve askeri birliklerin ihtiyaçları karşısında belediyelerin ilgili taleplere yeterli derecede yanıt verememesi nedeniyle, yeni büyükşehir belediyesi sisteminde boşlukta kalan bazı görevleri yerine getirebilmede özellikle ödenek anlamında çözüm üretebilmesi için YİKOB'lara tüzel kişilik verilmiştir.

Güncel siyasal gelişmeler, 1 Eylül 2016 tarihinde çıkartılan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediye meclis üyelerinin ve başkanlarının terör örgütü bağlantıları nedeniyle görevden alınmalarına ve yerlerine görevlendirilmeler yapılmasına da yol açmıştır (Keleş ve Özgül, 2016). Mülki idare, devletin yeni kamu politikalarının uygulanmasında kritik bir konumdadır.²¹

²⁰ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği RG: 14.06.2014, 29030.

²¹ Kamu politikalarının uygulanmasında mülki idarenin rolü için Bkz. (Çiner ve Karakaya, 2013).

Sonuç

Devletin dönüşümü, makro siyasal bir çerçeve ile ister piyasa karşısında gerilemesi üzerinden, isterse uluslararası kuruluşların dayattığı reçeteler üzerinden okunsun devletin içinde yarattığı değişim bu ikisinden bağımsız ele alınamaz. Devlet, bir taraftan ekonomik, ideolojik ve siyasal gerekçelerle bazı konularda ve alanlarda piyasa karşısında geriye itilirken, bazı alanlarda ise öne çıkmaktadır.

Bu makalede rekompozisyon olarak kullanılan devletin yapısının ve işlevinin dönüştürülmesi süreci, devleti dönüştüren reformlar bütünü/demeti olarak da tanımlanabilir. Ancak arka arkaya konulduğunda ve makro bir bakış açısı geliştirildiğinde, kamu yönetiminde niteliği, büyüklüğü, etkisi ve ölçeği farklı olarak gerçekleştirilen reformların devletin kompozisyonunu nasıl değiştirdiği anlaşılacaktır.

Reform konusu, tarihsel ve bütünsel bir biçimde ele alındığında ancak anlamlıdır. Bütün olarak ele alınmadığı takdirde, daha açık ifadeyle, kamu yönetiminden çok kamu örgütlerinin tekil düzeyde değişimi üzerinde durulur. Reformlar, parça parça, konu konu ele alındığında çeşitli açılardan olumlu ya da olumsuz bir biçimde değerlendirilebilse de genele olan etkisini göstermediğinden sağlıklı bir değerlendirmeye ne yazık ki imkân vermemektedir. Elbette ki analizin derinleştirilmesi için belirli bir reformu ele almak gereklidir, ancak bütün ile ilişkisi kurulmamış parça incelemeleri yetersiz bir araştırma alanı ortaya koyabilmektedir.

KYTK, Türkiye'nin yönetiminin değişiminde milat olarak gösterilebilir. Onun getirdiği anlayış ve yaklaşım çerçevesinde, Türkiye'nin yönetimi son derece köklü bir biçimde değişmiştir. Bu çerçevede KYTK'dan günümüze kadar yerel yönetimler alanındaki dönüşüme bakıldığında, KYTK'nın hazırlandığı dönemde yerel yönetimlerden, yerelleşmeden, yerel demokrasiden ve yerel özerklikten yana olan iklim, günümüzde bambaşka bir siyasal atmosfere ve duruma yerini bırakmıştır. Bu yeni şartlarda, bir yandan bu yazıda değinilmese de kalkınma ajansları adeta taşra teşkilatına dönüşmüş, özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkezleşmenin aracı olmuş, diğer yandan, büyükşehir belediyeleri il sınırlarında tek hâkim olarak son derece güçlü yönetsel birimler olarak yerini almıştır.

Son olarak, Türkiye'nin yerel yönetimler gerçeğine ilişkin altı çizilmesi gereken üç nokta vardır. Birincisi, büyükşehir belediyelerinin ölçeği büyütülmüştür. İkincisi, kamu hizmetlerinin çeşitli biçimlerde özel sektör tarafından sunulması yaygınlaştırılmış, ihale ve taşeronlaştırma yöntemleri yerelleştirilerek genelleştirilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, özellikle belediye hizmetleri piyasalaştırılmıştır. Üçüncüsü, büyükşehir reformundan sonra ortaya çıkan ikili yönetsel yapı ve onun

getirdiği sorunlardır. Burada kritik olan, devlet biçiminin geleceğidir. Çünkü Türkiye, bir yandan merkezileşme ile yerelleşme, diğer yandan metropolleşme ile bölgeselleşme arasında kendine uygun olanı bulmaya çalışmaktadır.

Kaynakça

- AK PARTİ, *Acil Eylem Planı*, Ankara, 2002.
- Alada, Adalet Bayramoğlu, “Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine...”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 23-24, 2001, s.35-46.
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF), *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler -1*, Ankara, 2003a.
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF), *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler -2*, Ankara, 2003a.
- Arıkboğa, Erbay, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, Sayı: 3, 2013, s.48-96.
- Avaner, Tekin, *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2010.
- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, *Recommendation 29 (1997) on The State of Local And Regional Democracy in Turkey*, <https://rm.coe.int/168071a74a>, Erişim Tarihi: 8.9.2017.
- Can, Hasan Hüseyin, “İşyerlerinin Ruhsatlandırılması Ve Denetiminde Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Görevleri”, *İdarecinin Sesi*, Sayı:166, 2015, s.17-21.
- Çınar, Tayfun, Bülent Duru, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, *Belediyenin Sınırları*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Ankara, 2013.
- Çınar, Tayfun, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2009.
- Çiner, Can Umut, Oral Karakaya, “Merkez-Yerel İlişkisi ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 68/2, 2013, s.63-93.
- Çiner, Can Umut, "Büyükşehir Reformu: Olumlu ve Olumsuz Yönler", *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları Sempozyumu*, Uğur Ömürgönülşen, Uğur Sadioğlu (Ed.), Hacettepe Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2016, s.191-195.
- Çiner, Can Umut, “Avrupa’da Bölgeler ve Federalizm: Bölgeler Avrupası Tartışması Üzerine”, Ayşegül Mengi, Deniz İşçioğlu (Ed.), *Kentsel Politikalar*, Palme Yayınevi, Ankara, 2018a, s.651-665.

- Çiner, Can Umut, “La réforme métropolitaine en Turquie: Les discussions autour de la ville unifiée”, *La Revue Administrative*, 402, 2014, s.85-95.
- Çiner, Can Umut, “Territorial policy making and administrative reform in Turkey”, Caner Bakır, Güneş Ertan (ed.), *Policy Analysis in Turkey*, University of Bristol Policy Press, Bristol, 2018b.
- Dinçer, Ömer, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Samsun Konuşması, http://www.omerdincer.com/document/samsun_konusmasi.pdf, 2003, Erişim Tarihi: 8.8.2017.
- Dinçer, Ömer, *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*, Alfa Yayıncılık, 2015.
- Farmer, David John, “Derrida, Deconstruction and Public Administration”, *American Behavioral Scientist*, 41/1, 1997, s.12-27.
- Gonzalez III, Joapuin Jay, Roger L. Kemp (Ed.), *Privatisation in Practice. Reports on Trends, Cases and Debates in Public Services by Business and Nonprofits*, McFarland Company Inc. Publishers, North Carolina, 2016.
- Göymen, Korel, Onur Sazak (Ed.), *Centralization Decentralization Debate Revisited*, İstanbul, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, 2014.
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl İncelenebilir”, *Çalışma Notu*, 2004a, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/reform.pdf>, Erişim Tarihi: 9.9.2018.
- Güler, Birgül Ayman, *Panel: Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı*, Ankara Barosu, İnteks Basım Yayın, 2004b.
- Gündüzöz, İlker, "Reformun Reformu": 2004-2014 Dönemi Yerel Yönetim Reformuna Analitik Bir Bakış”, KAYFOR 12 Yayınlanmamış Tebliğ, 2014.
- Kada, Nicolas, “Proximité”, N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse, V. Aubelle (Ed.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, 2017, s.863-867.
- Keleş, Ruşen, Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği’nin Bölge Politikaları*, Ankara, Cem Yayınları, 2. Baskı, 2017.
- Keleş, Ruşen, C. Giray Özgül, “Belediye Organlarına "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 72/2, 2017, s. 299-313.
- King, Desmond, “Une nouvelle conception de l’État: de l’étatisme au néolibéralisme”, , Vincent Wright, Sabine Casesse (Dir.), *La Recomposition de l’Etat en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1996, s.36-54.
- KYTK Genel Gerekçe, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, s.65-92.

- Lanza, Albert, *Les Projets de Réforme Administrative en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968.
- Le Gales, Patrick, Nadege Vezinat, *L'Etat Recomposé*, Presses Universitaires de France, Paris, 2014.
- Monjal, Pierre Yves, “Subsidiarité”, N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse, V. Aubelle (Ed.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, 2017, s.986-990.
- Övgün, Barış, “Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?”, *Mülkiye*, 40/3, 2016, s.159-179.
- Pontier, Jean Marie, “Préface”, Marie-Christine Steckel-Assouere (Dir.), *La Recomposition Territoriale: La Décentralisation Entre Enjeux et Obstacles*, Paris, L’Harmattan, 2016.
- Schick, Allen, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms”, *The World Bank Research Observer*, 13/1, 1998, s.123-131
- TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP59.htm>, 2003, Erişim Tarihi: 8.8.2017.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://www.muhasibat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=4>, 2017, Erişim Tarihi: 1.12.2017.
- Tutum, Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, 1994.
- World Bank, <http://projects.worldbank.org/P070561/programmatic-financial-public-sector-adjustment-loan-pfpsal?lang=en&tab=documents&subTab=project-Documents>, 2017, Erişim Tarihi: 10.10.2017.
- Wright, Vincent, Sabine Casesse (Dir.), *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1996.
- Zengin, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 72/2, 2014a, s.92-116.
- Zengin, Ozan, “The Transformation of Rural Areas Through Metropolitan Municipality Reform in Turkey”, *Paper presented at XIV World Congress of Rural Sociology*, Ryerson University, 2016.
- Zengin, Ozan, “Yakın Dönem Büyükşehir Belediyesi Reformu ve Orman Köyleri Meselesi”, in D. İşçioğlu (Ed.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları*, Nobel, Ankara, 2014b, s. 383-408.

